



La planification des espaces maritimes en France métropolitaine. Un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral.

Mathilde de Cacqueray

► To cite this version:

Mathilde de Cacqueray. La planification des espaces maritimes en France métropolitaine. Un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral.. Organisation des usages en mer. Vers un cadastre littoral et marin., Apr 2012, Aix en Provence, France. pp.129. hal-00782514

HAL Id: hal-00782514

<https://hal.science/hal-00782514>

Submitted on 31 Jan 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA PLANIFICATION DES ESPACES MARITIMES EN FRANCE METROPOLITAINE

Un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral

Par Mathilde de Cacqueray¹

Nous aborderons d'abord, dans le cadre de cette présentation, le cadre général de ce travail de recherche. Puis, la méthodologie employée sera présentée. Enfin, les principaux résultats de cette thèse seront résumés avant de conclure.

1 - Cadre de la recherche

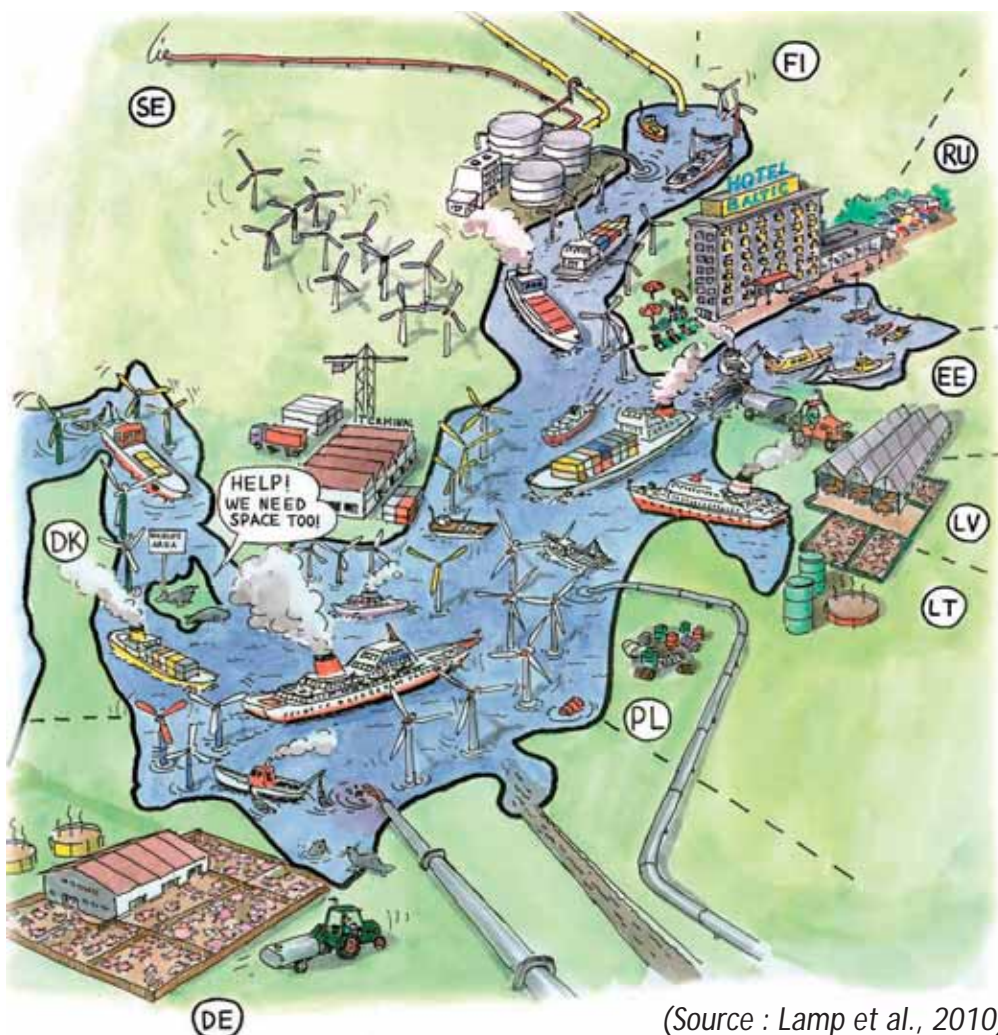
• Contexte

Cette thèse part de plusieurs constats. Premièrement, le littoral est devenu le support d'une multitude d'activités qui investissent de plus en plus l'espace marin (Meur-Ferec, 2008). Le phénomène de littoralisation soutenu par une « *Marinisation* », c'est-à-dire une exploitation croissante des ressources marines (Vigarié, 1995) se joue toujours aujourd'hui. Mais ce phénomène s'accompagne actuellement d'un débordement plus important vers la mer. Et des activités jusque là terrestres vont se « *maritimiser* » : « *Des éléments indiquent que la pression humaine accumulée sur les littoraux déborde sur les mers.* » (Trouillet, 2004).

Ainsi, en plus des activités traditionnelles déjà existantes en mer côtière (par exemple : la pêche professionnelle, les cultures marines, la défense, le transport maritime, la pêche récréative), certaines pratiques s'intensifient (comme

par exemple : l'extraction de granulats marins, le dragage et le clapage, les loisirs et plus particulièrement la plaisance). Mais aussi de nouvelles activités jusque là purement terrestres ou côtières sont amenées à se développer vers le large (notamment les énergies marines renouvelables comme l'éolien offshore). Et ces nouvelles activités ont pour caractéristique d'être fixes dans l'espace, contrairement aux activités plus traditionnelles. Parallèlement la prise de conscience des enjeux de conservation du milieu marin favorise également la multiplication d'aires marines protégées (Exemples : Parcs Naturels Marins, Natura 2000 en mer...). On assiste aussi à la multiplication des suivis scientifiques pour évaluer l'état du milieu marin et les impacts des activités humaines sur les écosystèmes marins (de Cacqueray, 2011).

Ce contexte suscite des craintes, puisque les besoins en terme d'espace pour les différentes activités maritimes pourraient localement dépasser les disponibilités comme le montre le dessin caricatural de la mer Baltique présenté ci-après (Lamp et al., 2010).



(Source : Lamp et al., 2010)

¹ LETG Géomer (UMR 6554 CNRS), Université de Bretagne Occidentale, Place Nicolas Copernic, 29280 Plouzané, France
Cette communication consiste à présenter les résultats d'un travail de doctorat en géographie réalisé entre 2008 et 2011 grâce à une bourse de recherche en co-financement entre le CNES (Centre National d'Etudes Spatiales) et l'IFREMER (Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer), et un soutien scientifique de l'Agence des Aires Marines Protégées. Ce travail a été réalisé au sein du laboratoire Géomer sous la direction de Catherine Meur-Ferec, professeur des universités en géographie à l'Université de Bretagne Occidentale (UBO), et sous la tutelle de Brice Trouillet, maître de conférence en géographie à l'Université de Nantes.

Cette augmentation des besoins en terme de ressources, y compris de ressources spatiales, favoriserait des risques croissant de conflits d'usages et l'augmentation des pressions sur l'environnement. La nécessité d'une gestion intégrée de l'espace maritime se fait donc ressentir pour faire cohabiter l'ensemble de ces activités.

Mais le second constat montre que face à ces enjeux, la gestion intégrée de l'espace maritime n'est pas évidente à mettre en place notamment du fait des particularités du domaine marin. En effet, l'espace maritime est un domaine public, sans frontières géographiques visibles, dynamique dans l'espace et dans le temps, multidimensionnel, et en interférence avec le domaine terrestre. Ainsi, la difficulté de mise en œuvre de la gestion intégrée de la mer côtière réside aussi dans l'intégration de ses dimensions terrestres et maritimes (Meur-Ferec, 2008). Il est difficile d'étendre en mer tels quels les outils d'aménagement du territoire utilisés sur le littoral qui sont souvent dominés par une approche territoriale, comme les Plans d'occupation du sol (POS), les Schémas de cohérence territoriaux (SCOT), les Schémas d'aménagement du littoral (SAL)... , mais il est également difficile de développer une approche purement maritime sans lien avec le littoral terrestre et ses acteurs, c'est-à-dire une approche qui serait purement écologique fondée sur les écorégions marines (de Cacqueray, 2011). En France métropolitaine, plusieurs outils d'aménagement du littoral ont tenté d'intégrer les deux dimensions terre – mer (comme les SAUM : Schéma d'Aptitude à l'Utilisation de la Mer, ou encore les SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer), mais les résultats ont été mitigés (Trouillet *et al.*, 2011). C'est notamment un enjeu majeur de la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) que d'intégrer ces logiques terre – mer. Mais la GIZC, dans la pratique, s'est essentiellement limitée au littoral terrestre malgré son esprit théoriquement orienté vers la mer.

C'est dans ce contexte que nous nous sommes interrogés sur l'intérêt d'une « nouvelle » approche de gestion intégrée de l'espace maritime, très récemment mise en avant, appelée la Planification Spatiale Maritime (PSM).

La PSM émerge progressivement dans le cadre de la construction de politiques maritimes intégrées. Les réflexions internationales relatives à la gestion intégrée de l'espace maritime ont abouti à la publication, par l'UNESCO, d'un guide méthodologique sur la PSM en 2009 (UNESCO, 2009).

La Commission européenne, dans le cadre des réflexions relatives à sa politique maritime intégrée a mis en œuvre plusieurs initiatives relatives à la PSM : Livre Vert (Commission européenne, 2006) ; Livre Bleu (Commission des communautés européennes, COM(2007) 574 final, COM(2007) 575 final) et son plan d'action (Commission des communautés européennes, SEC(2007) 1278/2) ; la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008) ; la feuille de route pour la planification de l'espace marin : élaboration de principes communs pour l'Union européenne (Commission des communautés européennes, COM(2008) 791) ; appel à projet « Action préparatoire relative à la planification de l'espace maritime dans la zone Atlantique du Nord-Est / mer du Nord / Manche » lancé entre juillet 2009 et septembre 2009 ; bilan et perspectives d'évolution de la planification de l'espace maritime dans l'UE (Commission européenne, COM(2010)771). Aujourd'hui, la Commission européenne est en cours de discussion autour de l'élaboration d'une directive ou d'une recommandation pour le développement de la PSM et étudie les liens possibles entre PSM et GIZC (Commission européenne, décembre 2010).

Après de multiples étapes relatives à l'élaboration d'une politique maritime française : rapport Poséidon (Pujol *et al.*, 2006), rapport du Comité Opérationnel COMOP 12 lors du Grenelle de l'environnement (COMOP12, 2008), Livre bleu pour une stratégie nationale pour la mer et les océans (République française, 2009) adopté suite au Grenelle de la mer, la France adopte fin 2009 et début 2010 deux lois (Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle 1 » et Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 ») qui permettent d'officialiser la mise en œuvre d'une gestion intégrée de la mer et du littoral.

C'est dans ce cadre politique et institutionnel que la PSM est discutée à différentes échelles.

- **Problématique**

Étant donné la nouveauté de ce domaine de recherche et sa position novatrice en géographie, il était avant tout nécessaire de comprendre de quoi il s'agissait. Nous nous sommes donc d'abord interrogés sur la définition et le sens de la PSM, c'est-à-dire en quoi consiste la PSM ? Dans un second temps, nous nous sommes intéressés au contexte d'émergence et aux conditions de mise en œuvre de la PSM en France métropolitaine, c'est-à-dire :

- comment la France intègre la PSM dans sa stratégie maritime ?
- comment les acteurs perçoivent la PSM sur le terrain ?
- quels éléments seraient utiles à la mise en œuvre de la PSM ?

- **Démarche globale**

La démarche globale de cette thèse (de Cacqueray, 2011) est fondée sur une approche intégrée permettant l'intégration de différentes sources de données (des articles scientifiques, de la littérature grise, des entretiens,

des données cartographiques) suivant différents angles disciplinaires (la géographie maritime, l'aménagement du territoire, les sciences de gestion, le droit, la géomatique). Cette démarche permet également l'intégration des échelles selon une approche multiscalaire (du local à l'international) tout en permettant l'intégration des acteurs en confrontant différentes positions de représentants d'activités socio-professionnelles, de gestionnaires, de scientifiques, de représentants politiques, d'associations, etc. Cette thèse a eu pour objectif une approche intégrée de l'ensemble des secteurs d'activités (en effet, l'ensemble des activités maritimes ont été prises en compte sans cibler sur la planification spatiale d'une activité en particulier). Enfin, cette thèse est fondée sur l'intégration des préoccupations sociétales grâce à des collaborations locales avec l'Agence d'Urbanisme et d'Economie de Lorient (AudéLor), qui mène une réflexion préalable à la mise en place d'un volet maritime au Schéma de cohérence territoriale de Lorient, ou encore avec le Conseil Général du Morbihan qui développe actuellement un projet de schéma de gestion de la mer et du littoral du Morbihan dans la cadre de son agenda 21. Ce travail de recherche se trouve donc à la croisée d'une démarche à la fois académique mais aussi d'une démarche au service de l'action.

2 – Méthodologie

• De la théorie au terrain

Pour répondre à la problématique de cette thèse il était nécessaire de cerner l'objet de recherche, qui est la Planification Spatiale Maritime, et de le stabiliser. Ce travail a donc d'abord consisté en une analyse théorique en s'appuyant sur des articles scientifiques, des textes politiques et juridiques, des documents de planification, des informations géographiques (185 couches de données cartographiques ont été collectées). Dans un second temps cette approche théorique a été confrontée aux réalités du terrain. Pour cela trois séries d'enquêtes de terrain, sous forme d'entretiens semi directifs, ont été menées.

Les premiers ont été réalisés à l'échelle internationale avec des porteurs de projet de PSM, des experts, des gestionnaires. Pour cela trois missions de terrain ont été réalisées à l'étranger : en Belgique, au Royaume-Uni, et en Australie. Au total 26 personnes ont été interviewées. Ce travail a permis de contribuer à un retour d'expériences en terme de PSM.

Les seconds ont été menés à l'échelle nationale et régionale française avec des « théoriciens » de la PSM et 19 personnes ont été rencontrées. Ces entretiens ont aidé à analyser ce qu'on entend par PSM et, plus particulièrement, d'analyser les perceptions françaises de la PSM dans ses aspects théoriques.

Enfin, ce travail d'analyse du terrain s'est basé sur une troisième série d'entretiens menés cette fois à l'échelle locale avec des praticiens, plus proches du terrain. 39 entretiens ont été réalisés. L'objectif de ces entretiens est multiple. Ils visent d'abord à mieux connaître les activités en mer (déroulement, contraintes, enjeux...). Ensuite, les entretiens doivent aider à identifier les problèmes de cohabitation et les tensions entre activités. Ils permettent aussi d'avoir le point de vue de différents acteurs locaux sur la mise en œuvre potentielle de la PSM à l'échelle locale au travers du volet mer du Schéma de Cohérence Territoriale (Scot). Enfin, les entretiens permettent d'obtenir des informations sur les hypothèses d'évolution future de l'espace maritime.

• Espaces d'étude

Pour réaliser ce travail de terrain une approche multiscalaire a été adoptée composée :

- d'une échelle dite « macro » correspondant à la façade Atlantique française définie entre la frontière espagnole et le Mont-Saint-Michel selon les limites de compétences du préfet maritime de l'Atlantique (ZEE)
- d'une échelle « méso » située entre la Bretagne sud et les Pays de la Loire, plus précisément entre la pointe de Penmarc'h et l'île d'Yeu jusqu'aux 12 milles nautiques.
- d'une échelle « micro » correspondant au bassin maritime de Lorient (entre la pointe de Trévignon et Quiberon jusqu'au 12 milles nautiques). Cette échelle correspond au périmètre d'étude pour le volet maritime du Scot de Lorient.

Vers la terre aucune limite fixe n'a été établie partant du principe que cette limite varie en fonction de l'investissement des acteurs dans les problématiques maritimes.

3 – Résultats

• Définitions - Perceptions

L'analyse théorique de la PSM et des expériences existantes a permis de cerner le sens de la PSM et de comprendre le positionnement des acteurs français vis-à-vis de la PSM. La PSM est désignée parfois comme un outil, ou comme un processus, ou encore comme un principe organisateur selon les points de vue (de Cacqueray, 2011). On trouve plusieurs termes pour parler de la même approche selon les pays. Il n'y a pas une définition communément admise de la PSM mais des principes récurrents qui sont similaires à ceux de la GIZC mais spécifiquement déclinés en mer. La mise en œuvre de la PSM passe par l'établissement d'un plan de gestion spatialisée selon une démarche co-construite et participative. Le zonage est un outil de mise en œuvre

de la PSM. Il est souvent accompagné d'autres outils de gestion (des permis, des concessions ou des mesures réglementaires). Ce zonage n'est pas l'objectif final de la PSM. C'est un moyen d'aboutir à une gestion intégrée de l'espace maritime par le développement d'un zonage intégré des activités maritimes.

Si on s'intéresse à la place de la PSM par rapport aux autres approches de gestion intégrée de l'espace maritime existantes. La PSM est un moyen de mettre en œuvre les principes du développement durable. Le développement durable est un concept fondateur duquel découlent l'approche par écosystème et la GIZC. Cependant, l'approche par écosystème propose plutôt une entrée par la composante environnementale du développement durable, visant avant tout la gestion des écosystèmes où l'homme est pris en compte par les impacts qu'il induit sur le milieu. L'objectif est avant tout de préserver le milieu marin. Tandis que la GIZC correspond plutôt à une entrée par la composante humaine du développement durable. Elle vise surtout la gestion des usages. Son objectif est de gérer les conflits d'usages et d'assurer l'équité de l'accès aux ressources. De part son approche centrée sur les activités humaines, la PSM aborde plutôt le développement durable par sa composante humaine comme la GIZC. La PSM est considérée comme un moyen d'aider à développer les principes de la GIZC vers le large. La PSM serait le pendant de la GIZC en mer puisque aujourd'hui, dans la pratique, la GIZC est concentrée à la frange plutôt terrestre du littoral (de Cacqueray, 2011).

L'analyse des retours d'expériences de plusieurs projets de PSM a montré qu'il existait des similitudes dans le contexte d'émergence de la PSM (mise en œuvre d'une politique maritime nationale, de lois relatives à la mer, d'initiatives de planification d'aires marines protégées ou d'éoliennes offshore...), des similitudes dans la mise en œuvre de la PSM et surtout des similitudes dans les difficultés d'application de la PSM (notamment par rapport à la question des échelles de mise en œuvre de la PSM).

Il existe aussi des applications variées selon les contextes et les objectifs :

- La PSM peut être utilisée pour gérer l'espace maritime à l'intérieur d'une aire marine protégée (AMP) comme c'est le cas dans le parc de la grande barrière de corail en Australie
- La PSM peut également servir à constituer un réseau cohérent d'AMP (c'est le cas notamment au Royaume-Uni)
- Mais la PSM est aussi, plus globalement, un moyen de gérer l'ensemble des usages en mer adoptant alors une approche multi-usages (comme en Belgique)
- Enfin, la PSM permet également de gérer des problématiques transfrontalières en mer (comme par exemple le projet Transmasp entre la Belgique et la France ou des projets européens en mer du Nord ou en mer Baltique).

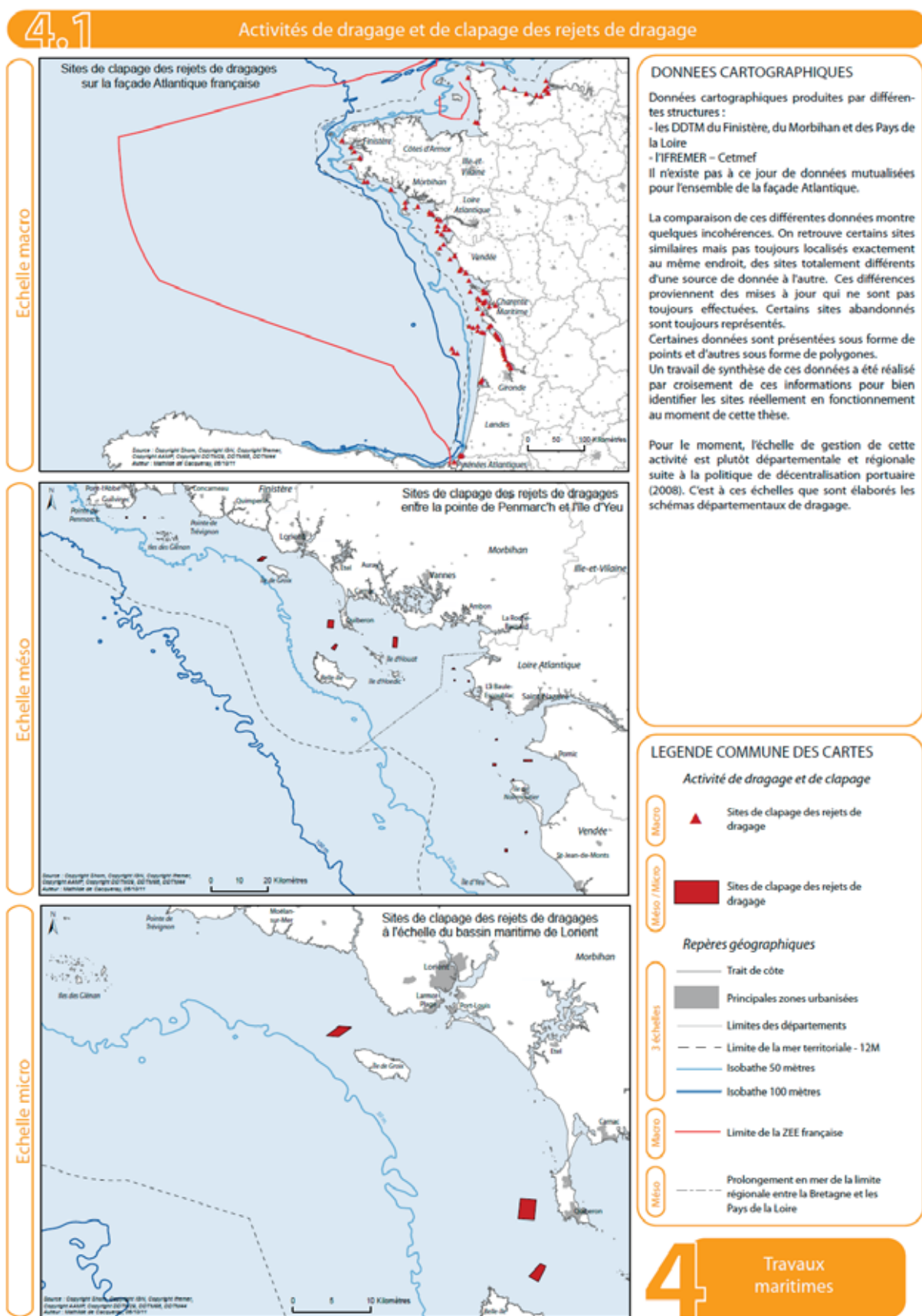
Si on s'intéresse plus particulièrement aux perceptions françaises de la PSM, les entretiens réalisés à l'échelle nationale et régionale française ont montré des perceptions françaises spécifiques vis-à-vis de la PSM. La France a tenu à souligner la nécessité d'une planification stratégique maritime avant de développer une planification spatiale maritime. La planification spatiale est alors considérée comme un instrument ou un outil opérationnel de mise en œuvre de la planification stratégique. La France marque ici sa volonté de ne pas réduire la PSM à du zonage. En effet, les acteurs ont peur, avec cette approche spatiale, d'aboutir à un système figé, à une vision sectorielle et à une appropriation de l'espace maritime public par la désignation d'espaces réservés à certaines pratiques. Ces craintes sont alimentées par l'expérience de la première génération des Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), assimilée à la première expérience française de PSM, qui a abouti à un système de zonage remis aujourd'hui en question pour sa rigidité et qui a surtout été l'objet de beaucoup de réticences de la part des acteurs locaux (Trouillet *et al.*, 2011). Il existe également des crispations autour de la « planification » en elle-même, à mettre probablement en relation avec les premières politiques d'aménagement du territoire développées sur le littoral dès les années 1960 qui sont alors très centralisées, telles que la Mission Racine. Mais cette approche, qui consiste à commencer par identifier des orientations stratégiques montre certaines limites. En effet, le risque est d'aboutir à un décalage entre les engagements stratégiques et la réalité des disponibilités spatiales. C'est ce qui s'est passé, par exemple, dans le cadre de la planification de l'éolien offshore où il a été difficile d'identifier des zones favorables à cette activité pour respecter les engagements stratégiques en terme de production d'énergies marines renouvelables. Cependant, la distinction entre planification stratégique et planification spatiale est tout à fait artificielle puisque si on prend la définition de l'UNESCO la PSM intègre une étape de planification stratégique avant la planification spatiale.

La PSM française semble s'orienter vers l'articulation suivante :

- une planification stratégique à l'échelle nationale et régionale
- une planification des usages à laquelle est associé un objectif de zonage à l'échelle locale au travers des volets mer de Schéma de Cohérence Territoriaux (Scot) ou des plans de gestions des sites Natura 2000 en mer, par exemple.

• Atlas des activités maritimes

L'analyse du terrain a permis quant à elle de mieux connaître les activités maritimes. A partir des informations collectées au cours des entretiens réalisés à l'échelle micro, mais aussi à partir des données cartographiques relatives au domaine maritime collectées à l'échelle des zones d'études et de la bibliographie, des fiches de synthèse par activité ont été réalisées qui constituent un atlas des activités maritimes présentes à l'échelle des espaces d'étude. Sept usages différents ont été identifiés qui structurent ces fiches. Chaque fiche peut décliner une ou plusieurs activités. Ci-après l'exemple de la fiche de synthèse correspondant à l'activité de dragage et de clapage en mer.



Fiche de synthèse : Activités de dragage et de clapage des rejets de dragage (de Cacqueray, 2011)

Ce travail a permis de se rendre compte concrètement des difficultés auxquelles seront confrontés les futurs responsables de la PSM en France métropolitaine notamment du fait de la grande hétérogénéité des informations géographiques existantes, et de la difficulté d'accessibilité à ces données du fait de leur éparpillement et de référentiels pas toujours complets, ni totalement opérationnels (Le Tixerant, 2004). Une autre difficulté à laquelle sera confrontée la mise en œuvre de la PSM réside dans le manque de données relatives au déroulement des activités humaines en mer. Les connaissances des activités maritimes se limitent encore souvent aux zones réglementaires et non aux zones effectives de pratique. Dans le cadre de cette thèse il ne s'agissait pas de créer de nouvelles données, mais d'utiliser uniquement les données existantes.

En analysant les résultats des entretiens, une grille de compatibilité entre activités maritimes a pu être construite afin d'identifier les enjeux de cohabitation.



Cette grille permet d'identifier les compatibilités « théoriques » entre les activités maritimes (identifiées d'après les entretiens et la bibliographie). En rouge ce sont les activités incompatibles, et plus on va vers la couleur verte plus les activités seront compatibles, jusqu'à pouvoir se développer en synergies.

La grille permet également, par les symboles, d'identifier les interactions auxquelles les acteurs de l'espace maritime sont confrontés dans leur quotidien. L'éclair correspond à des conflits avérés, tandis que la double flèche correspond à des conflits latents. Le rond avec un T correspond à des interférences à terre.

Afin de mieux mettre en évidence les spécificités de l'espace maritime, les activités sont classées dans la grille de compatibilité en fonction de la dimension de l'espace maritime qu'elles utilisent (sous-sol, fond, colonne d'eau, surface, et air).

La grille met en évidence une plus forte intensité des enjeux entre les activités qui utilisent toutes ou presque toutes les dimensions de l'espace maritime (comme par exemple les activités de clapage, d'extraction, de pêche professionnelle, ou la production d'énergie marine renouvelable par l'installation d'éoliennes offshore) comme on peut le voir par la concentration des couleurs et des symboles en haut et à gauche dans la grille de compatibilité. Il s'agit d'une méthode d'analyse des enjeux de cohabitation classique, adaptée à l'échelle micro (bassin maritime de Lorient). Cette grille permet d'aider à analyser les enjeux de cohabitation au niveau spatial.

L'analyse des entretiens menés à l'échelle micro et de la grille de compatibilité entre activités, permet de souligner plusieurs freins à la PSM.

Un premier frein à la PSM est lié aux difficultés de cohabitation entre activités. Six explications à ces difficultés de cohabitation ont été identifiées :

- beaucoup de conflits et de tensions sont fondés sur des perceptions négatives des autres activités. Il s'agit souvent d'a priori négatifs probablement à corréliser avec la crainte de la concurrence des autres activités et le manque de confiance dans la stabilité de sa propre activité (comme c'est le cas des pêcheurs professionnels qui se sentent affaiblis économiquement). La mauvaise image que les acteurs se font les uns des autres est surtout liée à leur peur des autres. Par exemple, l'activité d'extraction de granulats marins est une activité souvent mal perçue par les autres usagers.
- la crainte est aussi un facteur important dans le déclenchement de conflits par réflexe de protection. Par exemple, les pêcheurs à pied professionnels ou récréatifs, les plongeurs sont inquiets de l'impact des rejets de dragage sur leurs activités. Mais c'est aussi la crainte de ne plus avoir d'espace pour pratiquer son activité.
- le manque de confiance dans le respect des engagements, ou dans le respect des compétences est un autre frein à la mise en œuvre de la PSM (comme par exemple le manque de confiance réciproque entre scientifiques et pêcheurs professionnels lors de la définition des périmètres des aires marines protégées).
- par ailleurs, ce manque de confiance est aussi alimenté par des problèmes de non respect de la réglementation existante qui favorise aussi des enjeux de cohabitation. Il s'agit, par exemple, des problèmes liés au non respect des règles de priorités pour la navigation, au non respect des limites de vitesse (jet ski), des distances de sécurité (plongée – navigation), ou encore le manque de balisages (conchyliculture – plaisance).
- ce qui rend difficile la cohabitation des activités maritimes c'est aussi le fait que chaque activité possède son ou ses échelles de représentation de l'espace maritime qu'elle fréquente. Certaines ont une échelle de représentation de l'espace maritime très fine (loisirs) tandis que d'autres ont des échelles beaucoup plus larges (transport maritime). Il est donc difficile d'identifier une échelle de PSM où tous les acteurs maritimes se sentent concernés.
- enfin, toutes les activités maritimes ne se trouvent pas à égalité dans la mise en œuvre de la PSM. En effet, certaines, ont une priorité affirmée, qui n'est pas discutable, du fait de leur position stratégique qui les place en dehors de tout processus de concertation (c'est le cas de la défense, et des activités militaires). D'autres ont une priorité implicite souvent liée à leur poids économique (extraction de granulats marins, énergies marines renouvelables).

Outre ces problèmes de cohabitation, un autre frein à la PSM que les acteurs soulignent aussi dans le cadre des entretiens relève des limites de la gouvernance. En effet, les résultats mitigés des processus de gouvernance ont rendu certains acteurs plutôt pessimistes et désabusés vis-à-vis des démarches de concertations. Les acteurs rencontrés dans le cadre des entretiens reprochent notamment à l'Etat un autoritarisme excessif en mer, mais aussi parfois une tendance démissionnaire. Effectivement l'Etat semble être dans une position ambiguë puisque d'un côté il renforce sa démarche de décentralisation et sa Réforme Générale des Politiques Publiques ce qui semble souligner une certaine volonté de promouvoir une gestion participative de la mer mais, d'un autre côté, il réaffirme ses prérogatives en mer, sa souveraineté en mer (Moquay, 2005).

Ce contexte, qui dépasse largement le cadre de la politique maritime, n'est pas favorable à la mise en œuvre de la PSM.

A partir des entretiens menés à l'échelle micro quatre positions types d'acteurs face à la PSM ont été identifiées :

- des acteurs qui ne sont « pas convaincus de l'intérêt » de la PSM. Ce type de position repose sur des acteurs qui ne sont pas mobilisés : « *ce n'est pas dans nos interrogations quotidiennes* ». Ce sont des acteurs qui ont déjà leurs propres réseaux de concertation et ne ressentent pas le besoin d'une autre approche. Ils ne voient pas ce que la PSM peut leur apporter ni à quoi ça sert : « *qu'est-ce qu'on cherche à faire avec ce volet mer du SCOT* ». Ils estiment qu'il n'y en a pas besoin par ce qu'il n'y a pas de conflits, pas d'enjeux : « *tout va bien pour l'instant il n'y a pas besoin d'un volet mer* ». Ce sont aussi des acteurs qui manquent de temps : « *la superposition des outils signifie aussi multiplication des réunions, on ne peut pas être partout* ».
- des acteurs « défiants vis-à-vis de l'Etat ». Ce sont des acteurs qui apparaissent plutôt désabusés par la gouvernance. Ils ne croient plus en la concertation. La méthode de concertation de l'Etat est remise en question. Ils disent par exemple : « *Soit on impose les choses clairement sans discuter et on nous prend pas pour des idiots en faisant pleins de réunions, soit on fait de vraies réunions de concertation.* » (CLPME). Ils soulignent aussi des problèmes de représentativité, et de légitimité, par exemple : « *Il y a besoin d'une structure neutre, représentative, légitime et crédible en laquelle les acteurs ont confiance. L'Etat serait le plus neutre vis-à-vis des différentes catégories d'acteurs, seulement ses façons de procéder l'ont discrédité, il est mal perçu par les acteurs qui ne lui font plus confiance.* » (Syndicat Mixte)
- des acteurs « libertaires ». Cette position est soutenue par des acteurs qui ont peur de la rigidité de la PSM, qui craignent le zonage de l'espace maritime et le durcissement des règles. Par exemple ils diront : « *le problème du mot schéma c'est que ça paraît fixe* », « *Le volet mer n'est pas forcément une bonne solution car cela risque de brusquer les métiers entre eux et d'augmenter les tensions quitte à bloquer la situation* »
- des acteurs « favorables », qui donnent leurs recommandations. Ces acteurs ressentent le besoin d'un cadre institutionnel pour mieux se connaître, pour pouvoir présenter son activité aux autres, ses points de vue, et ses contraintes. Ils disent par exemple : « *Cela permet de responsabiliser les acteurs et d'instaurer le dialogue* » (FFESSM), « *En France le principal souci c'est le manque de communication et de concertation. A Lorient il n'y a pas de système de regroupement des acteurs, ils sont tous dispersés et n'échangent pas ou peu.* »

• Prospective et PSM

La mise en œuvre de la PSM dépend aussi de la capacité à développer un travail de prospective partagé. Pour travailler sur cette question, des scénarios exploratoires ont été construits (pour explorer des futurs sans a priori sur le point d'arrivée) et contrastés, c'est-à-dire extrêmes (explorant les conséquences de ruptures majeures avec une probabilité faible de se réaliser mais des impacts éventuels importants). Il ne s'agit pas de scénarios normatifs ni à visé réaliste. Les scénarios construits dans le cadre de cette thèse visent à susciter les réactions. L'intérêt de ces scénarios « extrêmes » est d'amorcer un processus de concertation, de servir de base de travail pour aider les acteurs à laisser aller leur imagination. En effet, les entretiens ont montrés la difficulté des acteurs à se projeter dans l'avenir lointain. Les scénarios développés apportent une contribution méthodologique en ce sens. Pour construire ces scénarios l'horizon temporel 2025 à 2040 a été choisi. Les scénarios ont été construits à partir des hypothèses d'évolution du milieu marin collectées lors des entretiens menés à l'échelle micro. L'association de ces différentes évolutions sectorielles a permis d'identifier quatre incertitudes transversales :

- Quels sont les équilibres entre activités (dominance ou pas d'une activité sur les autres) ?
- Quel est le niveau de protection des milieux naturels marins et littoraux (création d'AMP ou d'autres outils de protection ou pas...) ?
- Quelle est la force de la politique Maritime nationale (existence d'une politique maritime forte ou pas...) ?
- Quels sont les outils de PSM développés (zonage intégré, politique sectorielle, carte de vocation...) ?

Pour chacune de ces incertitudes, quatre hypothèses « extrêmes » d'évolution ont été imaginées. Ces hypothèses ont été associées afin de construire cinq scénarios différents que nous avons intitulés :

- la mer aux pêcheurs
- la mer : une ressource économique à exploiter
- la mer un espace de loisirs, la nature comme espace de jeux
- la mer : à protéger à tout prix
- la mer au service de la crise énergétique

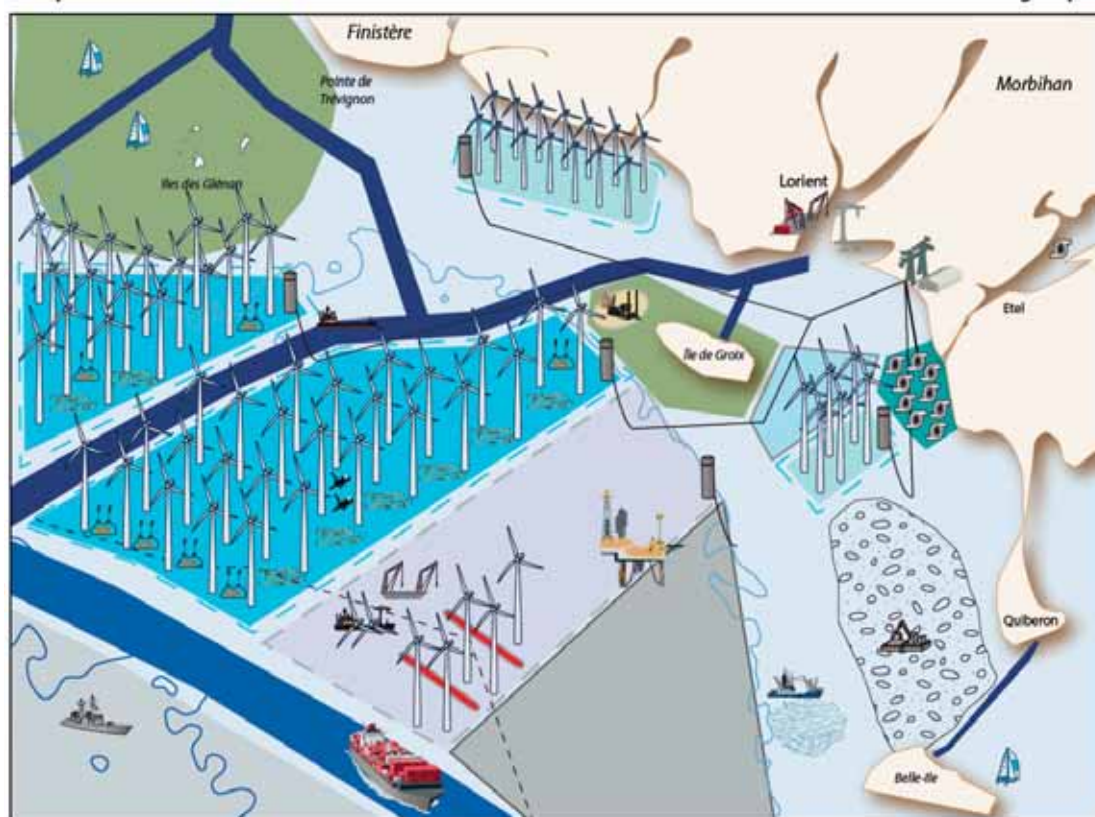
La démarche n'avait pas pour objectif de trouver un scénario idéal, ni de choisir parmi les cinq scénarios développés, ni de multiplier les exemples à l'infini, mais de proposer quelques exemples contrastés susceptibles de servir de base aux acteurs, pour les aider à construire leur propre scénario dans le cadre d'un processus de concertation.

Chacun des cinq scénarios est illustré par un récit, décrivant la situation future imaginée, ainsi que par une représentation spatiale sous forme de croquis. Le croquis géographique se situe entre la carte et le schéma et il s'agit d'une simplification de la réalité au-delà de la cartographie, tout en conservant une part de réalisme avec des repères géographiques pour faciliter l'appropriation des scénarios par les acteurs. Un croquis intégrant à la fois

des repères géographiques et des dessins en 3D a été développé pour rendre cette spatialisation plus explicite. Ci-après l'exemple du scénario 5 qui correspond à « La mer au service de la crise énergétique ». Il est fondé sur des impératifs énergétiques qui favoriseraient une forte politique stratégique de l'Etat en matière de production d'énergies marines renouvelables (EMR), et l'existence d'un Etat régulateur très fort. L'Etat soutiendrait une politique dominante prioritaire pour ces énergies, en revanche il y aurait peu de moyens pour la protection du milieu marin. Ce scénario est fondé sur une réglementation stricte avec des zonages exclusifs.

Croquis du Scénario 5

La mer : au service de la crise énergétique



Croquis du Scénario 5, la mer au service de la crise énergétique (de Cacqueray, 2011)

4 – Conclusions

L'objet de recherche de ce doctorat de géographie qui est la PSM est toujours au cœur de l'actualité étant donné la construction toujours en cours de la politique maritime française.

Un article publié début décembre 2011 dans le journal *Le Marin* vient confirmer certains freins au développement de la PSM que les entretiens ont permis de souligner et notamment ceux liés aux limites de la gouvernance. En effet, la mise en œuvre de la gestion intégrée de la mer et du littoral et, surtout, la déclinaison de la stratégie maritime française semblent avoir des difficultés à se mettre en place, d'abord du fait des difficultés de l'Etat à travailler avec les collectivités territoriales. En effet, la 1^{ère} réunion du conseil maritime de façade nord-atlantique Manche-Ouest qui comprend la Bretagne et les Pays de la Loire (qui doit permettre de décliner la stratégie maritime nationale à l'échelle des façades maritimes) a été boycottée par les départements bretons et le président du conseil régional de Bretagne a fait la politique de la chaise vide. Le conseil régional estime que la conférence régionale de la mer et du littoral qu'il pilote en Bretagne pour une gestion intégrée de la mer et du littoral breton n'est pas suffisamment reconnue par l'Etat (il attendait pour cela la publication d'un décret qui est aujourd'hui sortie, permettant d'officialiser cette conférence dans la déclinaison de la stratégie maritime française). Cette difficulté de coordination entre les initiatives régionales relatives à la gestion de l'espace maritime (notamment les initiatives bretonnes) et la position de l'Etat souverain en mer a été soulignée dans le cadre de cette thèse. Mais la gestion intégrée de la mer et du littoral semble avoir également des difficultés de mise en œuvre du fait de problématiques de représentativité au sein des organes de concertation puisque ici les pêcheurs n'ont obtenu que quatre places pour 80 personnes. Les professionnels refusent de se faire gérer par des « terriens ». C'est une problématique qui est revenu aussi dans les entretiens.

Néanmoins il semble que si la PSM est perçue comme un moyen d'étendre en mer les principes de la GIZC, la PSM représente une opportunité pour soutenir la mise en œuvre de la gestion intégrée de la mer et du littoral en France métropolitaine. Cette thèse est une contribution méthodologique en ce sens.

Références bibliographiques

- Commission des communautés européennes COM(2007) 574 final. *Conclusion de la consultation sur une politique maritime européenne*, 12 p.
- Commission des communautés européennes COM(2007) 575 final. *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne. Livre Bleu*, 17 p.
- Commission des communautés européennes COM(2008) 791. *Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne*. Bruxelles, 14 p.
- Commission des communautés européennes SEC(2007) 1278/2. *Document accompagnant la communication de la commission Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne. Plan d'action 2008 - 2009*, 41 p.
- Commission européenne 2006. *Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers*, 53 p.
- Commission européenne COM(2010)771. *Planification de l'espace maritime dans l'UE - Bilan et perspectives d'évolution*. Bruxelles, 12 p.
- Commission européenne décembre 2010. *Possible ways forward for Maritime Spatial Planning and Integrated Coastal Zone Management in the EU*, 58 p.
- COMOP12 2008. *Rapport du Comité Opérationnel n°12 «Gestion intégrée de la mer et du littoral»*, 37 p.
- Cacqueray,(de) M. 2011. La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral. *Doctorat de géographie*, Université de Bretagne Occidentale, 553 p.
- Lamp, J., et al. 2010. *Become a maritime spatialist within 10 minutes. Maritime spatial planning in the Baltic sea*. Frankfurt. WWF - Germany, 28 p.
- Le Tixerant, M. 2004. Dynamique des activités humaines en mer côtière. Application à la mer d'Iroise., *Doctorat de géographie*, Brest, Université de Bretagne Occidentale, 213 p.
- Meur-Ferec, C. 2008. *De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral, un itinéraire de géographe*. Nantes, Habilitation à Diriger des Recherches en géographie, Edilivre, Collection universitaire, 249 p.
- Moquay, P. 2005. *L'Etat territorialisé, ou l'arroseur arrosé : les ambiguïtés de l'Etat face aux recompositions territoriales en France*. Laval, Presse universitaire de Laval, 527 p.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008. *Directive établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»)*, Journal officiel de l'Union européenne, 40 p.
- Pujol, J.-L., et al. 2006. *Une ambition maritime pour la France. Rapport du groupe POSEIDON «Politique maritime de la France»*, 226 p.
- République française 2009. *Livre bleu : Stratégie Nationale pour la Mer et les Océans*, 80 p.
- Trouillet, B. 2004. La «mer côtière» d'Iroise à Finistère. Etude géographique d'ensembles territoriaux en construction. *Doctorat de géographie*, Université de Nantes, 293 p.
- Trouillet, B., et al. 2011. Planning the sea : the French experience. Contribution to marine spatial planning perspective. *Marine Policy* Vol.35, pp. 324-334.
- UNESCO 2009. *Marine spatial Planning. A step-by-Step approach toward Ecosystem-based Management*. Paris, 97 p.
- Vigarié, A. 1995. *La mer et la géostratégie des nations*. Paris, Economica-ISC, 432 p.